

POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO IBERO- AMERICANA: TENDÊNCIAS E DESAFIOS

LIVRO DE ATAS

IX CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO
FÓRUM PORTUGUÊS DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL | 2018



POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO IBERO-AMERICANA: TENDÊNCIAS E DESAFIOS

Livro de Atas do IX Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação

Organização: Sofia VISEU, Ana Patrícia ALMEIDA; José Hipólito LOPES; Cláudia NEVES; Clara CRUZ e Carlos PIRES

Edição: Fórum Português de Administração Educacional, 2018

Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

ISBN: 978-989-704-354-3

ÍNDICE

Apresentação.....	1
Gestão da educação básica no Brasil e Portugal: as marcas da “nova gestão pública” por Jussara Macedo e Belmiro Gil Cabrito	3
O papel da inspeção na avaliação externa das escolas em Portugal: percepções de diretores de escolas por Arlete Nogueira, Jorge A. Costa e Manuela Gonçalves	14
A introdução do Inglês no curriculum do 1.º CEB - Uma análise político-organizacional e curricular por Teresa Verdade	30
Políticas públicas de integração das TIC em Angola: um estudo nas escolas do segundo ciclo do ensino secundário no Namibe por Santana Bunga e Dora Ramos Fonseca	43
O impacto da complexidade na gestão escolar e liderança educacional por Nuno Silva e Sónia Dinis	55
Modos de Agrupamento de alunos: qualidade, equidade e justiça na escola pública por Virgínio Sá	68
Gerir com confiança: um estudo exploratório por Sónia Dinis e Nuno Silva	78
O arranjo (Inter) institucional do Parfor no Brasil: a experiência da Universidade Federal do Amapá por Adalberto C. Ribeiro e Natália Alves	92
Gestão curricular como prestação de serviço educativo por Inês Teixeira, Fernando Diogo e Pedro Duarte	104
O Cosmopolitismo no século XXI e a organização ética escolar por Marisa Batista	117
O dever da autonomia escolar em Portugal: Recentes expansões normativas por Bianca Moraes e Elisabete Ferreira	128
Visão de escola - cerebralmente racional e instrumentalmente humana. Uma análise dos relatórios de avaliação externa das escolas por Vera Diogo, Fernando Diogo, Inês Teixeira e Pedro Duarte	142

O modelo de gestão das escolas - uma década em análise por Paulo Delgado, Paula Romão e Vera Diogo	156
Os atores como sujeitos e objetos da construção local das políticas de sucesso escolar, em Portugal: o caso do plano nacional de promoção do sucesso escolar por Clara Cruz	165

Apresentação

O VI Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / IX Congresso LusoBrasileiro de Política e Administração da Educação decorreu em Espanha, nos dias 30, 31 de maio e 1 de junho de 2018 na cidade de Lleida, nas instalações da Universidade de Lleida. Este evento, cumprindo a missão do Fórum Português de Administração Educacional (FPAE) de manter vínculos com organizações Internacionais que tenham objetivos semelhantes, foi promovido pelo FPAE, conjuntamente com duas associações homólogas com que vimos mantendo laços estreitos e sistemáticos há diversos anos: a Associação Nacional de Política e Administração da Educação e o Fórum Europeu de Administradores da Educação na Espanha (2007). O Congresso teve como tema central “Política e Gestão da Educação Ibero-Americana: tendências e desafios” e constituiu um espaço de debate internacional, tendo sido estruturado em torno dos seguintes eixos temáticos:

1. Política e gestão da educação básica e secundária;
2. Política e gestão da educação superior;
3. Políticas e práticas de formação dos docentes e dirigentes escolares;
4. Políticas e práticas de planeamento e financiamento e avaliação da educação;
5. Gestão pedagógica, organização curricular e qualidade da educação;
6. Educação e direitos humanos, diversidade cultural e inclusão social.

A representação portuguesa efetivou-se através da representação na Comissão Organizadora Internacional e na Comissão Científica internacional e mediante a participação direta no congresso de investigadores, professores dos ensinos superior e secundário, inspetores, membros da administração central e estudantes de doutoramento. Foi uma representação bastante alargada e diversificada, de acordo com a natureza dos associados do FPAE e estas atas reúnem os textos finais apresentados pelos congressistas.

A direção do FPAE agradece a todos os associados que contribuíram para a realização deste evento, quer através da sua participação direta quer nos trabalhos de preparação e organização

do mesmo. Saúda, igualmente, as associações parceiras e deixa um agradecimento especial às equipas que no terreno contribuíram de forma significativa para o sucesso do congresso e para o reforço dos laços e do diálogo, no domínio da Política e Administração Educacional, entre Portugal, Espanha e Brasil.

A direção Sofia Viseu, Ana Patrícia Almeida, José Hipólito Lopes, Cláudia Neves, Clara Cruz e Carlos Pires

O PAPEL DA INSPEÇÃO NA AVALIAÇÃO EXTERNA DAS ESCOLAS EM PORTUGAL: PERCEÇÕES DE DIRETORES DE ESCOLAS

Arlete Nogueira

Departamento de Educação e Psicologia, Universidade de Aveiro, Portugal

ajesus@ua.pt

Jorge Adelino Costa

Departamento de Educação e Psicologia, Universidade de Aveiro, Portugal

jcosta@ua.pt

Manuela Gonçalves

Departamento de Educação e Psicologia, Universidade de Aveiro, Portugal

manuelag@ua.pt

Resumo

Em Portugal, o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior surge em 2002, com a publicação da Lei n.º 31/2002, sendo assumida politicamente como um instrumento de definição de políticas educativas, de aprofundamento do sentido de responsabilidade dos agentes educativos e de melhoria da gestão do sistema educativo (na sua organização eficiente e na eficácia dos seus resultados). Em consequência, as escolas foram submetidas a processos de avaliação externa e, através dos mesmos, tendem a responsabilizar os seus atores pela qualidade de serviços prestados.

Neste contexto, o presente estudo interroga as perceções de diretores de escolas sobre o papel da Inspeção na Avaliação Externas das Escolas, procurando-se identificar e analisar como estes atores percecionam, no terreno, o papel da Inspeção. Para tal, optou-se pela aplicação de um inquérito por questionário a uma população de 811 diretores de escolas, obtendo-se uma amostra de 111 (com idade média de 55 anos, sendo 59% do género masculino).

Os resultados apontam no sentido de que a avaliação externa das escolas é um modelo valorizado pelos diretores de escolas, quer na perspetiva de confirmação das suas lideranças,

quer enquanto alinhamento com os objetivos consignados na lei. Infere-se ainda que os diretores percebem esta atividade como oportunidade de afirmação da figura do diretor, de acreditação da sua liderança, de exercício da sua autonomia, isto é, apropriam-se de um processo de mudança operado no sistema educativo produzindo-o no quotidiano das comunidades educativas que gerem.

Palavras-chave: Avaliação Externa das Escolas, Inspeção da Educação, Diretores de Escolas.

Introdução

Desde a década de 80 e especialmente desde a última década do século XX, assiste-se à valorização da avaliação enquanto mecanismo de regulação dos sistemas educativos. Estas transformações começam a sentir-se no âmbito da reforma da Administração em que o Estado deixa cada vez menos de ser visto como Estado prestador de serviços para ser concebido como Estado Avaliador e regulador (Clímaco, 2009).

Nesta conjuntura, surge em Portugal o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior através da publicação da Lei n.º 31/2002, assumido politicamente como aposta na avaliação qualitativa e quantitativa do sistema educativo não superior, de forma a promover a excelência e distinguir as boas práticas, bem como aprofundar o sentido de responsabilidade e compromisso dos agentes educativos perante a escola², a sociedade e o País, conforme o referido, na proposta de lei n.º 13/IX da Assembleia da República (DAR, 2002) que antecedeu à formalização e publicação daquele diploma.

De igual modo, aquela Lei objetiva o sistema de avaliação do ensino não superior como instrumento central para a definição das políticas educativas, enquanto suporte sistemático e permanente de informações pertinentes da administração educativa local, regional e nacional e sociedade em geral, bem como o garante da qualidade da educação e credibilidade do desempenho dos estabelecimentos de ensino (Lei n.º 31/2002, art.º 3 e art.º,8).

Neste enquadramento, o sistema de avaliação do ensino não superior abrange a educação pré-escolar, os ensinos básicos e secundário da educação escolar, incluindo as modalidades especiais de educação, da rede pública, privada e solidária.

Pela mesma via normativa, as escolas passam a ser submetidas a processos de avaliação e através dos mesmos, a responsabilizar os seus atores pela qualidade dos serviços prestados, para além de destacar a avaliação externa e a autoavaliação como um mecanismo de regulação das políticas educativas. Em alinhamento com os princípios consignados no mesmo documento,

² O termo “escola” refere-se a agrupamento de escolas e escolas não agrupadas “[...] enquanto organização [...] locais de investimento privilegiado dos reformadores e dos políticos da educação [...] entendidos como contextos próprios de inovação pedagógica [...] sujeitos às pressões e às expectativas da sociedade civil em geral [...]” (Costa, 1996, p.7).

a Avaliação Externa das Escolas (AEE) é da responsabilidade da Inspeção da Educação³ (Lei n.º 31/2002, art.º 3 e alínea c) art.º8), sendo que ao Conselho Nacional de Educação (CNE) cabe aferir dos seus resultados e, através dos mesmos propor medidas que se revelem necessárias ao sistema educativo (Lei n.º 31/2002, art.º12). Não obstante se constatar, através da revisão de literatura, a existência de inúmeros estudos sobre esta temática e / ou relacionados e, todos com enfoques relevantes e interesses diversificados (Afonso, 2009; Barroso, 2004; Barroso, 2005; Barroso e Natércio, 2011; Azevedo, 2007; Clímaco, 2005; Clímaco, 2011; Costa, 2007; Costa & Ventura, 2002; Fialho, 2011; Figueiredo, C., Leite, C., & Fernandes, P., 2014; Pacheco et al., 2014) Silvestre, 2013 e Ventura, 2006) é no âmbito da problemática da Avaliação Externa (AEE) que se situa o presente estudo. Este objetiva identificar e analisar como os diretores de escolas públicas portuguesas do ensino não superior percebem o papel da Inspeção na AEE, no terreno, de acordo com a missão e funções que lhe são cometidas.

Nesta perspetiva compreender-se-á que esta temática se reveste de alguma particularidade, por não se conhecerem estudos sobre o tema proposto, bem como o facto de este se realizar no final dos dois ciclos de avaliação externa (2006-2011; 2011-2017). Pese embora a sua singularidade, entende-se que o mesmo poderá assumir, numa perspetiva de complementaridade, um elemento contributivo para o aprofundamento do conhecimento da Inspeção da Educação em Portugal e uma reflexão sobre o papel da Inspeção na avaliação das escolas.

1. Avaliação Externa das Escolas em Portugal

Considerando as mutações políticas, económicas, sociais e culturais, das sociedades contemporâneas, nas últimas décadas do século XX, a par da evolução científica e tecnológica, houve necessidade de encontrar novas respostas, para os desafios provocados pela emergência de novos quadros sociais, enquadradas num conceito abrangente de globalização ou ordem global (Santos, 2001).

Por conseguinte, é no cenário de desenvolvimento económico que as recomendações de organismos europeus defendem a avaliação de escolas como percursora da sustentabilidade, em termos da equidade de recursos, garantia de qualidade da educação e melhoria dos sistemas educativos. Em consonância, emergem e difundem-se discursos que apontam para a necessidade de assegurar a qualidade, a eficiência e a eficácia dos serviços prestados e dos resultados alcançados, no que respeita à educação escolar, considerando que é esta, através

³ Neste estudo é designada por Inspeção da Educação, com abreviatura de Inspeção, sendo atualmente denominada por Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC), nos termos do Decreto-Lei n.º125/2001 de 29 de dezembro. A Inspeção da Educação é um departamento dos serviços centrais do Ministério da Educação que deve ser visto à luz da organização das áreas governamentais do XXI do Governo Constitucional (Decreto- Lei n.º 251- A/2015 de 17 de dezembro: Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e Educação).

das escolas, o elemento central na promoção do desenvolvimento pessoal, educativo, cívico e profissional de todos os cidadãos (OCDE, 2012; OCDE, 2013).

Não obstante assistir-se, desde inícios da década oitenta à emergência de um novo conceito de avaliação em educação (perspetivada enquanto mecanismo de regulação dos sistemas educativos e consequentemente das escolas) foi a partir da última década do século XX que o interesse e mobilização do conhecimento pela avaliação institucional (das escolas) mais se destacou.

Esta importância começa a relevar-se em todos os países europeus, independentemente das ideologias políticas, por influência de fenómenos de descentralização de poderes e responsabilidades do Estado para o local, isto é, pela atribuição de maior autonomia às escolas, bem como a expansão da lógica de mercado para o campo social, salientando-se a necessidade de promover valores de competitividade, eficiência, eficácia e a qualidade do serviço prestado (Barroso & Afonso, 2011; Clímaco, 2010; Costa, 2011; Pacheco, et al., 2014).

Assim, a prestação de contas, a responsabilização e o compromisso em melhorar os mecanismos dos sistemas de educação nacionais e internacionais, a sua organização e funcionamento e a eficácia na obtenção de melhores resultados são referências substantivas em relatórios produzidos por organismos nacionais e internacionais (CNE, 2011; CNE, 2015; OCDE, 2011; OCDE, 2012; OCDE, 2013), argumentando-se que esta consentaneidade, no que se refere a linhas de orientação de avaliação em educação, teve a sua origem na convergência de políticas públicas, dos mais diferentes países, definida por “cultura de performatividade” (Ball, 2001).

Este paradigma tem vindo a constituir-se como suporte na tomada de decisões e orientações de “regulação nacional e transnacional”, enquanto ideário estandardizado de normas, discursos e instrumentos na conceção e legitimação de políticas de reforma (Barroso, 2004).

Por conseguinte, abre-se caminho para a (re) concetualização do conceito de avaliação em educação que tem evoluído no tempo, quer pela emergência de políticas internacionais de cariz neoliberal (produtividade e prestação de contas), quer por uma nova visão de gestão pública, mobilizando a ideia de que no contexto educacional, a tradicional avaliação feita através do controlo, tende a passar para uma avaliação desenhada pela definição de objetivos e à sua efetiva quantificação.

Esta perspetiva para que tem propendido a avaliação das escolas (medidas pelos resultados) segue um modelo específico, importado de contextos económicos, *accountability* (Afonso, 2009). No âmbito desta modelização avaliativa apontam-se no sistema educativo português os protótipos de avaliação de desempenho docente, auto - avaliação das escolas, publicação dos *rankings* de escolas, realizados através da aplicação de testes estandardizados, avaliação do processo ensino aprendizagem dos alunos (provas de aferição e exames nacionais) e avaliações institucionais, entre as quais, a avaliação externa das escolas.

Porém é no domínio da administração educacional que a avaliação das escolas tem sido mais discutida, nomeadamente quanto aos aspetos relativos ao garante de princípios de transparência, de direito à informação e responsabilização dos serviços prestados (Afonso, 2009). Segundo o mesmo autor a avaliação deverá ser fundamentada e objetiva, equacionando-a numa perspetiva tridimensional: avaliação, prestação de contas e responsabilidade.

Aliás, Afonso (2014) quando se refere à primeira fase de Estado- avaliador convoca a ideia de que a avaliação só fará sentido se forem analisadas as interdependências/interseções entre as avaliações realizadas ao nível nacional e as avaliações e orientações a que muitos Estados aderem ou se vinculam, em decorrência de serem membros de agências internacionais como a OCDE, organismo considerado como sendo o *think tank* das políticas globais (Mendes, 2009). No entanto, este acautelamento não interfere na pertinência da avaliação de escolas, enquanto produção de conhecimento e informação úteis sobre o funcionamento das escolas e diagnóstico das necessidades, aos vários níveis do sistema educativo e promoção da garantia da qualidade das práticas pedagógicas, da melhoria e dos resultados da educação (Fialho, 2011). Esta tendência converge, entre outros fatores, no reconhecimento de uma maior autonomia às escolas, através de uma diminuição “da participação e envolvimento direto dos poderes centrais (Estado) na prestação do serviço educativo, na atribuição de mais competências às escolas e na maior “liberdade” das escolas para a organização do trabalho desenvolvido” (Figueiredo et al., 2014, p. 126).

Por iniciativa do XV Governo Constitucional o sistema de avaliação da educação do ensino não superior surge em Portugal enquanto linha estratégica nacional, através da publicação da Lei.n.º31/2002, como medida obrigatória e sistemática, em termos de avaliação das escolas. Atinente ao diploma jurídico-normativo a AEE é apresentada quer no âmbito do enquadramento legal, quer na mobilização do conhecimento, na perspetiva da (re) configuração triárquica do termo, isto é: «medida política», reconhecida como instrumento fundamental na reforma das instituições escolares (das escolas), «medida social», conferida pelo “aumento da pressão sobre os seus (bons) resultados - os pais, os alunos, as autarquias, a sociedade que “pede contas” e exige a sua responsabilidade social (Costa & Ventura, 2002, p. 106) quer como resposta a lógicas de mercado (qualidade de sentido público tendo por retaguarda o Estado) e, «medida (in) formativa» focada no fornecimento atempado de informações pertinentes sobre o sistema educativo, às comunidades que o enformam, e por sua vez às organizações nacionais e internacionais. A importância da avaliação externa das escolas foi de tal forma enfatizada, pelo então governo constitucional, enquanto medida política e instrumento central de definição das políticas educativas que mereceu, mais tarde o questionamento de Justino (2015) se não deveria competir à AEE fazer depender a reflexão sobre as prioridades e as opções educativas.

Porém, apesar de lhe serem atribuídas potencialidades na avaliação educacional, a AEE não deixa de ser considerada como: i) uma ação “hiperburocrática” sobre as escolas (Lima, 2011); uma comparação de resultados escolares mensuráveis, regidos por lógicas de *accountability*,

consentâneos com as exigências do mercado (Afonso, 2009) e, ainda, iii) uma deslocalização/desresponsabilização, em relação a problemas imputáveis aos governos (gestão de recursos), mas que são transferidos para a responsabilidade dos diretores de escolas, enquanto gestores das organizações educativas.

Decorrente do articulado do diploma (Lei n.º 31/ 2002) que institui a avaliação do ensino não superior, a AEE, a realizar no plano nacional ou por área educativa, assenta, “em aferições de conformidade normativa das atuações pedagógicas e didáticas e de administração e gestão, bem como de eficiência e eficácia das mesmas”, podendo igualmente, basear-se em termos de “análise da qualificação educativa da população, desenvolvendo-se neste caso, se necessário, fora do âmbito do sistema educativo (art.8, pontos 1 e 2). Ainda, segundo o mesmo diploma a avaliação externa estrutura-se com base em elementos sobre o “sistema de avaliação das aprendizagens em vigor, tendente a aferir o sucesso escolar e o grau de cumprimento dos objetivos educativos definidos como essenciais pela administração educativa, na certificação do processo de auto-avaliação, em “ações desenvolvidas no âmbito da missão e funções da Inspeção da Educação, bem como em processos de avaliação, geral ou especializada, a cargo de outros serviços do Ministério da Educação (art.8. ponto 3).

Em sequência, à Inspeção foi cometida a responsabilidade de proceder à AEE nas escolas, conforme o determinado no Decreto Regulamentar n.º 15/2012, e demais legislação⁴, “(...) assegurar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos órgãos, serviços e organismos do Ministério da Educação e Ciência (MEC) (...) ou sujeitos à tutela do respetivo membro do Governo, bem como o controlo, a auditoria e a fiscalização do funcionamento do sistema educativo, no âmbito da educação pré-escolar, da educação escolar, compreendendo os ensinos básico, secundário e superior (...)” em conjugação com o determinado na alínea c), ponto 3, da Lei n.º 31/ 2002.

Todavia, foi apenas em 2006 que a Inspeção deu início ao processo da implementação da AEE, generalizando-se este, em 2007/2008 a todas as escolas da educação pré-escolar e ensinos básico e secundário do ensino público.

Tendo em conta o espaço que medeia todo o processo da AEE em Portugal (determinação política e implementação), poder-se-á dizer que foi “um processo moroso”, se considerado o espaço temporal em que se inscrevem as diferentes iniciativas tomadas nesta matéria: i) a publicação da Lei n.º 31/2002; ii) a criação do Grupo de Trabalho de Avaliação de Escolas, GTAE (Despacho conjunto n.º 370/2006); e iii) início em 2006 e consequente aplicação e generalização do modelo em 2007-2008.

⁴ Decreto-Lei n.º 125/2011 de 29 de Dezembro

No entanto, os constrangimentos constatados neste processo justificam-se, em parte, por razões inerentes à instabilidade política governativa⁵. Aliás, ao longo da história da educação em Portugal tem sido factual que, em relação a reformas educativas, os processos arrastam-se no espaço-tempo, ora por efeitos de negociação/contratualização de diferentes entidades nacionais regionais e locais, ora por pressão dos vários grupos intervenientes no respetivo setor e/ou mesmo por falta de recursos humanos, financeiros e patrimoniais. A esta factualidade, a AEE não ficou alheia se atentarmos à sua emergência em contexto legislativo (2002), até à sua efetiva implementação no terreno (2006).

Importa referir que a responsabilidade conferida, nesta matéria, à Inspeção decorre quer pela centralidade que este serviço do Ministério da Educação (ME) tem ocupado na administração educativa, quer pela experiência adquirida, anteriormente, no desenvolvimento de programas no domínio da avaliação externa, destacando-se entre os demais⁶, a Avaliação Integrada do Desempenho das Escolas (PAIE) entre 1999 e 2002. Refere-se a PAIE por se considerar que foi um dos mais emblemáticos programas, no contexto da atividade inspetiva, representando um “marco” num tempo novo (viragem do milénio) da Inspeção e deste modo tentar passar a imagem de “um papel predominantemente «fiscalizador», de verificação da conformidade normativa, para um papel de acompanhamento e avaliação” (Costa & Ventura, 2002, p. 108). A menção ao programa PAIE não é de todo incólume, uma vez que a concetualização do modelo proposto para a AEE em 2006, tende a enfatizar alguns dos aspetos do então modelo do PAIE (1999-2002). Esta prerrogativa assenta desde logo nas expressões “garantir a qualidade”, “identificar pontos fortes e pontos fracos tendo em conta a melhoria”, “induzir práticas de autoavaliação das escolas” (Inspeção- Geral da Educação, 2001; Inspeção-Geral da Educação e Ciência, 2017), paradigma assumido pelos seus mentores (GTAE, 2006). Em termos de responsabilidade da Inspeção e no que concerne à operacionalização da AEE constata-se que desde os anos de 2007/2008 a AAE faz parte do Plano Anual de Atividades (PA) da Inspeção, enquanto domínio estratégico da ação inspetiva. Por conseguinte, a Inspeção, de acordo com a missão e funções que lhe são atribuídas pelos diplomas já citados, enquadra a atividade da AEE no seu IV programa operacional e define como objetivos estratégicos “ i) promover o progresso das aprendizagens e dos resultados dos alunos, identificando pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria do trabalho das escolas; ii) incrementar, a todos os níveis, a responsabilização, validando as práticas de autoavaliação das escolas, iii) fomentar a participação na escola da comunidade educativa e da sociedade local, oferecendo um melhor conhecimento público do trabalho das escolas e iv) contribuir para a regulação da educação, dotando os responsáveis pelas políticas educativas e pela administração das escolas de informação pertinente” (Inspeção- Geral da Educação e Ciência, 2017, p. 58).

⁵ XV Governo Constitucional, Portugal. (2002-2004); XVI Governo Constitucional, Portugal. (2004-2005); XVII Governo Constitucional, Portugal. (2005-2009).

⁶ WWW.IGE.MIN-EDU.PT.

Neste quadro institucional e com a efetiva concretização da atividade inspetiva AEE, no terreno, a partir de 2006, os sentidos de eficácia, qualidade e melhoria dos serviços prestados nas escolas, passam a fazer parte das preocupações do quotidiano da administração e gestão das escolas, e, por conseguinte, das suas lideranças, os diretores⁷.

No âmbito da AEE, à data da realização deste trabalho, foram desenvolvidos dois ciclos de avaliação no sistema de ensino não superior (jardins de infância, escolas básicas e secundárias públicas) tendo-se cumprido um primeiro ciclo de avaliação em junho de 2011 e o segundo ciclo em 2017. No sentido de prosseguir o 3.º ciclo da AEE (2017-2018) foi constituído um Grupo de Trabalho com a missão de analisar os referenciais e metodologias do Programa de Avaliação Externa das Escolas (Despacho n.º 13342/2016).

Assim, é no âmbito desta problemática que o presente estudo interroga as perceções de diretores de escolas públicas portuguesas sobre o papel da Inspeção na AEE, procurando-se identificar e analisar, de forma específica, como estes atores o percecionam, no terreno.

2. Metodologia

2.1. Opções e procedimentos metodológicos

Este estudo, com uma natureza descritiva (Coutinho, 2015), foi operacionalizado através da recolha de dados pela aplicação de um inquérito por questionário, justificando-se a opção por esta técnica de investigação pela faculdade de ser aplicada a um conjunto alargado de indivíduos, por permitir efetuar o levantamento de um grande número de informações (Coutinho, 2015; Tuckman, 2012), ao mesmo tempo que faculta tornar inteligível a complexidade (Gonçalves, 2012) da realidade em estudo.

Este estudo é parte integrante de um projeto de investigação, em curso, sobre a Inspeção da Educação em Portugal, sendo que os dados apresentados correspondem à secção: *Atividades Inspetivas: a Avaliação Externa das Escolas*, estruturada por 11 indicadores e operacionalizados (inquérito por questionário) em termos de resposta, a partir de uma escala tipo Likert, em que 1 é “nada importante” e 5 “muito importante”. Os indicadores subjacentes a esta secção, constantes na Tabela 1, foram construídos, acordo com a missão e funções da Inspeção (Decreto Regulamentar n.º 15/2012) e demais princípios estabelecidos na Lei n.º 31/2002 (alínea c),

⁷ Decreto-lei n.º 75/2008 de 22 de abril. Alteração ao Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão escolar. As alterações do referido diploma assentam essencialmente em reforçar a participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino, a liderança das escolas através da criação da figura de diretor, órgão pessoal, com competências para executar a nível local as medidas de política educativa e maior autonomia das escolas com maior responsabilização pela prestação de serviço público de educação e pela gestão de recursos públicos.

ponto 3, artº.8), com base nos objetivos preconizados para AEE por este organismo, no âmbito da atividade *Avaliação Externa*, constantes no Plano Anual de Atividades (Inspeção- Geral da Educação e Ciência, 2017, p. 58).

Após a elaboração do instrumento, este foi sujeito a um painel de peritos (diretores de escola aposentados) e utilizada a técnica *think aloud*, por forma a avaliar a adequação dos indicadores aos conteúdos pretendidos (Charters, 2003; Terwee et al., 2007).

Neste contexto foram feitas as alterações necessárias ao questionário, bem como discutida a observância dos princípios éticos tais como, direito à informação sobre o objeto de estudo, liberdade em colaborar no estudo, a garantia de confidencialidade e o anonimato (Tuckman, 2012). Posteriormente, o inquérito por questionário passou pela fase de pré-teste, aplicado a três diretores de escola objetivando avaliar a inteligibilidade e compreensão dos diferentes indicadores (Coutinho, 2015).

Por último, construiu-se um link que foi enviado a todos os diretores de escolas, a nível de Portugal Continental, por carta convite, a 19 de dezembro de 2017, ficando disponível *online*, até 30 de janeiro de 2018. Importa referir que apenas aos destinatários que abrissem o correio eletrónico era facultada a permissão de responder ao questionário, de acordo com os procedimentos recomendados por Rodrigues e Moreira (2014).

Para o envio da carta convite aos diretores de escolas, por correio eletrónico, foi solicitada a colaboração da Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas (ANDAEP), assegurando deste modo, os princípios éticos de investigação: anonimato e confidencialidade (Tuckman, 2012).

Após aquela data, os dados foram recolhidos (*online*) e tratados, com recurso ao software *Microsoft Office Excel*, versão 2016, através de estatísticas descritivas (frequências absolutas e relativas, médias aritméticas e desvio-padrão (DP)).

2.2. A amostra

A população em estudo é composta por 811 diretores de escolas. Através de um processo de amostragem por conveniência (Coutinho, 2015), a amostra foi obtida entre dezembro de 2017 e janeiro de 2018. A amostra é composta por 111 indivíduos, correspondente a 13,7% do total da população, com idade média de 55 anos, sendo 59% do género masculino, sendo que 90,1% são diretores de agrupamento de escolas e 9,9% diretores de escolas não agrupadas.

Na concretização do estudo foram respeitados os princípios éticos inerentes à investigação (anonimato, confidencialidade, consentimento informado livre e esclarecido).

A amostra é constituída por um grupo de diretores de escola estável e experiente, tendo em conta que 99,1% pertence aos professores do quadro de nomeação definitiva, e 84% completam, no presente ano letivo, mais de 4 anos no cargo de diretor, sendo de assinalar que 14% dos participantes perfazem, no presente ano letivo, 10 anos no cargo.

3. Apresentação e discussão de resultados

Tendo por base os resultados constantes na Tabela 1, referente às perceções de diretores de escolas sobre o papel da Inspeção na Avaliação *Externa das Escolas*, é possível destacar alguns aspetos considerados relevantes para melhor compreender o papel da Inspeção na avaliação externa das escolas em Portugal.

Desde logo, constata-se que os diretores de escolas que participaram neste estudo consideram o papel da Inspeção na AEE, globalmente, como importante (pela observação das médias obtidas em todos os indicadores, situadas entre 3,29 e 3,98; DP entre 0,86 e 1,12). Contudo, como se verá, a importância atribuída ao papel da Inspeção na AEE parece encontrar-se associada, sobretudo, ao determinado na lei, isto é, numa visão consonante com os diplomas em matéria legislada (Decreto Lei n.º 15/2012; Lei n.º 31/2002).

Tabela 1. Perceções de diretores sobre o papel da Inspeção na Avaliação Externa de Escolas (n=111)

Indicadores	Média	Desvio-padrão
1- Refletir com o Diretor	3,95	1,05
2- Fomentar a participação da escola na comunidade educativa e da sociedade local	3,68	0,97
3- Oferecer um melhor conhecimento público do trabalho desenvolvido pelos Agrupamentos de Escolas e Escolas não agrupadas	3,70	0,95
4- Fornecer informação pertinente aos responsáveis pelas políticas educativas e pela administração das escolas	3,94	0,98
5- Garantir a credibilidade do desempenho dos Agrupamentos de Escolas e Escolas não agrupadas	3,71	1,00

6-Validar as práticas de autoavaliação dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas	3,87	0,93
7- Observar a prática pedagógica dos docentes	3,29	1,12
8-Analisar os aspetos positivos e negativos da prática pedagógica dos docentes	3,41	1,04
9- Auscultar os alunos relativamente às práticas pedagógicas dos docentes	3,44	1,08
10- Identificar pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria do trabalho das escolas	3,98	0,88
11- Contribuir para a regulação da educação, à luz dos normativos legais em vigor	3,98	0,86

Verifica-se que os respondentes valorizam claramente o papel da Inspeção no que se refere a “Contribuir para a regulação da educação, à luz dos normativos legais em vigor” (média=3,98; DP=0,86), seguindo-se “Identificar pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria do trabalho das escolas” (média=3,98; DP=0,88) e “Refletir com o diretor” (média=3,95; DP=1,05), seguido de “Validar as práticas de autoavaliação dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas” (média=3,87; DP=0,93) e “Oferecer um melhor conhecimento público do trabalho desenvolvido pelos Agrupamentos de Escolas e Escolas não agrupadas” (média=3,70; DP=0,95). Este posicionamento, por parte de diretores de escolas, face ao papel da Inspeção na AEE, aponta para o reconhecimento da Inspeção enquanto serviço central regulador da educação, mas também na medida da ação concreta que esta desenvolve nas escolas, e que permite aos diretores certificar e legitimar o seu trabalho. Desta forma, o papel da Inspeção parece contribuir, nas perceções destes diretores, para uma reafirmação da autonomia da especificidade das escolas (diferenciação), em termos do grau de execução dos diferentes programas e aumento de capacidade de decisão, na implementação dos seus projetos educativos (Costa & Ventura, 2002).

Por outro lado, verifica-se que os diretores de escola dão uma menor importância a “Observar a prática pedagógica” (média=3,29; DP=1,12), “Analisar os aspetos positivos e negativos da prática pedagógica dos docentes” (média=3,41; DP=1,04) e “Auscultar os alunos, relativamente às práticas pedagógicas dos docentes” (média=3,44; DP=1,08). A ação da Inspeção no âmbito pedagógico é, portanto, nitidamente, menos valorizada por estes diretores. Estes resultados devem ser lidos tendo em conta que os respondentes (diretores de escolas) são atores intervenientes que se encontram em exercício de funções no antes, no durante dos dois ciclos

de avaliação AEE (2006-2017) e, também, intervenientes na construção e evolução do Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão Escolar (Decreto-Lei n.º 75/2008)⁸.

Por conseguinte, estes resultados permitem identificar o desenho de uma “ténue fronteira”: de um lado, a Inspeção, no exercício da sua missão e funções, enquanto serviço central do Ministério da Educação, (Decreto Lei n.º 15/2012; Lei n.º 31/2002); por outro, os diretores de escolas no cimentar da tão proclamada autonomia (Decreto-Lei n.º 75/2008). Claramente, o papel da Inspeção é considerado mais de controlo do que de apoio ou mesmo de supervisão (Ventura, 2006), sendo o papel da inspeção mais valorizado nos aspetos organizacionais e menos, na dimensão pedagógica/ ensino aprendizagem.

Dito de outro modo, os resultados parecem tender para a afirmação da liderança por parte dos diretores de escolas (órgão executor local) e a assunção das suas competências na implementação de políticas educativas. Por conseguinte, a AEE tende a contribuir para a melhoria sustentada da qualidade das escolas e credibilização das lideranças (os diretores de escolas), conforme refere Silvestre (2013).

Aliás, os aspetos de âmbito pedagógico, relacionados com os processos de ensino-aprendizagem, situados no interior das escolas e das salas de aulas, tidos como menos importantes, poderão ser convocados na base do pensamento de Azevedo (2007) ao analisar esta questão, quando refere ser uma “intromissão” e “fonte de resistência” a uma intervenção externa (a Inspeção), no domínio do processo ensino aprendizagem e prática pedagógica, ingerindo-se na “autonomia” dos professores (sala de aula), enquanto serviço central da administração (controlo, auditoria e fiscalização).

De qualquer forma, esta posição, por parte de diretores de escolas vai no seguimento de que as informações plasmadas nos relatórios produzidos pela Inspeção, no final de cada ação de AEE são elementos utilizados pelos diretores de escolas, enquanto fatores essenciais nas dinâmicas e comprometimento dos diferentes intervenientes no processo ensino aprendizagem (órgãos de gestão e administração, professores, alunos, pessoal auxiliar da ação educativa, pais/ encarregados de educação), interação imprescindível à autoavaliação das escolas como contributo para “o desenvolvimento organizacional da escola, ou seja, para o reforço do profissionalismo e das competências docentes, para a melhoria das práticas de ensino aprendizagem e para o bem-estar dos elementos da comunidade educativa” (Costa, 2007, p. 229), embora Afonso (2009) identifique algum desfasamento, no que diz respeito à preponderância da AEE em detrimento da autoavaliação.

⁸ Considere-se que o presente estudo foi i) realizado no final dos dois ciclos de AEE; ii) que 99,1% dos respondentes pertence ao quadro de professores de nomeação definitiva; iii) que 84% dos mesmos completam no presente ano letivo, mais de quatro anos no cargo de diretor e iv) que 14% dos respondentes perfazem, no presente ano letivo 10 anos no cargo de diretor de escola.

Considerações finais

Globalmente, os resultados indicam que os diretores valorizam o papel da Inspeção na AEE quer em termos de atividade inspetiva quer enquanto alinhamento da mesma com os objetivos preconizados nos normativos que enformam o processo avaliativo da AEE e, portanto, com a lei.

Como corolário, os resultados permitem sustentar que os diretores de escolas, relativamente ao papel da Inspeção na AEE, dão maior importância às questões inerentes ao controlo e regulação do sistema educativo, em detrimento das questões técnico-pedagógicas.

Por conseguinte, começa a desenhar-se uma fronteira entre aquele que é o papel da Inspeção enquanto serviço central e a figura do diretor em contexto de autonomia de escola.

Este estudo, inserido numa investigação mais alargada, em curso, apresenta uma visão sobre o papel da Inspeção na AEE, temática que do conhecimento dos autores não foi ainda problematizada. Trata-se de uma temática não isenta de grande sensibilidade, suscetível de produzir vieses, em função do socialmente desejável, mesmo considerados o anonimato e confidencialidade do instrumento utilizado. Por outro lado, em futuros trabalhos de investigação, estas questões poderão ser aprofundadas em várias vertentes, nomeadamente no âmbito da AEE enquanto instrumento de controlo/ legitimação das políticas educativas, bem como as lógicas de ação versus autonomia dos diretores de escolas em contextos específicos de territórios educativos/poder institucional/ poderes locais.

Referências Bibliográficas

- Afonso, A.J. (2009). Políticas avaliativas e accountability em educação-subsídios para um debate ibero-americano. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 9, 57-70.
- Afonso, A.J. (2010). Políticas educativas e autoavaliação da escola pública portuguesa: apontamentos de uma experiência. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, 21 (46), 343-362.
- Azevedo, J. M. (2007). Avaliação das escolas: fundamentar modelos e operacionalizar processos. In Conselho Nacional da Educação. *Avaliação de Escolas - modelos e processos: Atas/seminário avaliação das escolas*. Lisboa: Conselho Nacional da Educação.
- Ball, S. (2001). Diretrizes e políticas globais e relações políticas locais de educação. *Currículo sem Fronteiras*, 1 (2), 99-116.

- Barroso, J. (2004). A regulação da educação como processo compósito: tendências e desafios. In J. A. Costa, A. N. Mendes & A. Ventura, (Org.), *Políticas e Gestão Local. Atas do III Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro
- Biklen, D, & Bogdan, L. (1994). *Investigação Qualitativa Em Educação*. Porto: Porto Editora, Lda
- Clímaco, M. C. (2010). Percursos da avaliação externa de escolas em Portugal: balanços e propostas. In Ana Maria Bettencourt (org.) *Avaliação das Escolas dos Ensinos Básico e Secundário: perspectivas para um novo ciclo avaliativo*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Costa, J., & Ventura, A. (2002) Avaliação integrada das escolas: análise em torno das opiniões dos intervenientes. In. *Avaliação de organizações educativas. Atas do II Simpósio sobre organização e gestão escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp.106-108.
- Costa, Jorge A. (1998). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto: Edições ASA.
- Costa, Jorge A. (2007). Avaliação, ritualização e melhoria das escolas: à procura da roupa do rei.... In Conselho Nacional da Educação. *Avaliação de Escolas - modelos e processos. Atas/seminário avaliação das escolas*. Lisboa: Conselho Nacional da Educação, pp. 229-236.
- Coutinho, P. C. (2015). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. 2 Ed, Coimbra: Edições Almedina, S. A.
- Fialho, I. (2011). A avaliação externa das escolas no Alentejo. In B. Nico (Coord.), *Escola (s) do Alentejo: um mapa do que se aprende no sul de Portugal*. Mangualde: Edições Pedagogo.
- Figueiredo, C., Leite, C., & Fernandes, P., (2014). Modelos internacionais de avaliação externa. A avaliação de escolas em Portugal e na Inglaterra- origem, fundamentos e percursos. In Pacheco, J.A. (Org). *Avaliação Externa de Escolas: Quadro teórico/concetual*, p.123. Porto: Porto Editora.
- Gonçalves, M. (2012). *Educação, Trabalho e Família. Trajetórias de Diplomados Universitários*. Lisboa: Edição Fundação Calouste Gulbenkian. Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Guerra, I. (2010). *Fundamentos e processos de uma sociologia de ação - o planeamento em ciências sociais*. Lisboa: Príncípia Editora, Lda.
- Justino, D. (2015). Avaliação externa de escolas: perspectivas do Conselho Nacional de Educação. *Conferência no Seminário Internacional "Avaliação Externa de Escolas"*, Universidade do Minho, Braga, Portugal, pp. 16-18.
- Lima, L. (2015). A avaliação institucional como instrumento de racionalização e o retorno à escola como organização formal. *Educação e Pesquisa*, 41 (n.especial), p.1339-1352.

Mendes, M. (2009). Os sete pecados da governação global: Paulo Freire e a reinvenção das possibilidades de uma pedagogia democrática e emancipatória da educação. *Rev. Lusófona de Educação*, 14, pp.61-76.

Afonso, N. (2004). A globalização, o estado e a escola pública. *Revista do Fórum Português de Administração Educacional*, 4, pp. 32-41.

Pacheco, J. A. (Org.). (2014). *Avaliação externa de escolas: quadro teórico/concetual*. Porto: Porto Editora.

Rodrigues, P., & Moreira, J. (2014). Questões de metodologia na avaliação das escolas. In Pacheco, J.A. (org). *Avaliação Externa de Escolas: Quadro teórico/concetual*. Porto: Porto Editora.

Santos, Boaventura de S. (2001). Os processos de globalização. In Santos, Boaventura Sousa (org,). *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* (3.ªEd.). Porto: Edições Afrontamento.

Silvestre, M. (2013). A avaliação das escolas. Avaliação nas escolas. Tese de Doutoramento: Universidade de Évora.

Tuckman, Bruce W. (2012). *Manual de Investigação em Educação* (4.ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Ventura, Alexandre. (2006). *Avaliação e Inspeção das Escolas: estudo de impacte do Programa de Avaliação Integrada*. Tese de Doutoramento. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Legislação

Portugal, Ministério da Educação e Ciência, (2012). Decreto Regulamentar n.º 15/2012 de 27 de janeiro. *Procede à criação da Inspeção-Geral da Educação e Ciência, serviço central da administração direta do Estado*. Diário da República, 1.ª série — N.º 20.

Portugal, Ministério da Educação, (1998). Decreto-Lei n.º 115 - A/98, de 4 de Maio. *Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário*. Diário da República n.º 102/1998, 1º Suplemento, Série I-A de, (1998-05-04). Ato da Série I.

Portugal, Ministério da Educação, (2002). Lei n.º 31/2002 de 20 de Dezembro. *Aprova o sistema de avaliação do ensino não superior, desenvolvendo o regime previsto na Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo)*. Diário da República - I. Série- A, n.º 294, p. 7952.

Portugal, Ministério da Educação, (2007). Decreto Regulamentar 81-B/2007 de 31 de julho. *Aprova a nova estrutura orgânica da Inspeção-Geral da Educação, em conformidade com a*

missão e atribuições que lhe são cometidas pela nova Lei Orgânica do Ministério da Educação. Diário da República n.º 146/2007, 3º Suplemento, Série I, p. 4902- (21).

Portugal, Ministério da Educação, (2008). Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril. *Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.* Diário da República n.º 79, I. Série.

Portugal, Ministério da Educação, (2016). Despacho n.º 13342/2016. *Criação de um Grupo de Trabalho (GTAE).* Diário da República n.º 215, 2.ª Série, de 9 -A.

Documentos referenciados

CNE (2015).

http://www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios_e_coloquios/LIVROCNE_AVALIA%C3%87%C3%83O_EXTERNA_DAS_ESCOLAS.pdf

OCDE (2013). Reviews of evaluation and Assessment in Education: Portugal 2013. Disponível em <http://www.oecd.org/education/school/synergies-for-better-learning.htm>

OCDE (2012). Reviews of evaluation and Assessment in Education: Portugal 2012. Disponível em <http://www.oecd.org/edu/school/50077677.pdf>.

Portugal, Inspeção-Geral da Educação e Ciência, (2017). Plano Anual de Atividades. Disponível http://www.igec.mec.pt/upload/Instrumentos_Gestao/IGEC_PA_2017.pdf

Portugal, (2002). Diário da Assembleia da República. *DAR. II série A N.º18/IX/1, 2002.07.04,p1130-1130.* Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheDiplomaAprovado.aspx?BID=4473>.